

一括交渉権限の政治経済学

——自由化合意はいかにして成立したか⁽¹⁾——

The Political Economy of Fast-Track Negotiating Authority:
How Was the Consensus on Trade Liberalization Made? (1)

藤 木 剛 康

Fujiki, Takeyasu

ABSTRACT

In 1994, Clinton administration lost the fast-track negotiating authority (i.e. trade promotion authority) mainly because the administration tried to put labor and environment issues in trade policy agenda. The Republican Party, which controlled the Congress, was opposed to accept those issues as trade policy agenda. In 2002, Bush administration was granted the trade promotion authority which included labor and environmental provisions. The question addressed here is in what ways was the consensus on these issues established? This paper examines the 8-year debate on fast-track negotiating authority between the Republican and the Democrat, the Administration and the Congress, and think tanks.

【1】はじめに

2002年8月、ブッシュ（George W. Bush）政権は、通商交渉を進めるために

(1) 本稿執筆に先立ち、以下の方々に対してヒアリングを実施し、貴重なご意見を伺うことができた。記して謝意を表する。眞銅竜日郎氏、中島丈雄氏、佐竹佳典氏（以上、JETRO New York）、I.M. Destler氏（University of Maryland）、Brink Lindsey氏、Daniel T. Griswold氏（以上、Cato Institute）。また本稿は、平成16年度に日本学術振興会より受けた科学研究費補助金（基盤研究（C）（1））「進化プロセスの視点によるアメリカ経済政策パッケージの展開過程に関する研究」（課題番号：16530178）による研究成果の一部である。

不可欠とされる貿易促進権限 (Trade Promotion Authority, 以下, TPA と略す)⁽²⁾を, 8 年ぶりに議会から取得した。アメリカでは, 国内法の改正を必要とする貿易協定を締結するためには, 議会の批准を必要とする。この批准は協定の国内実行法案の審議となるため, 米国議会は, 行政府が諸外国との間で合意した協定を修正できる。しかし交渉後の協定が, 議会によって修正されたり, 審議に時間がかかったりすると, 行政府の国際的信頼を著しく損ねてしまう。一括交渉権限とは, こうした事態を回避するために設けられた批准手続であり, 一定の期間に限って議会から大統領に与えられ, 大統領に議会との事前の協議を義務づける一方で, 議会に対しては, 修正なしかつ短期間で, 貿易協定の実行法案の採決を要求する。このため歴代の政権は, 重要な通商交渉に先立って, 一括交渉権限を議会から獲得してきたのである。それではなぜ, クリントン (Bill Clinton) 政権はこの権限の獲得に失敗し, ブッシュ政権は獲得できたのであろうか。本稿の問題意識はさしあたり, 一括交渉権限の取得を巡って行われた政策論争を分析し, 以上の疑問に答えることにある。

最初に論争の経過を大まかに述べると, その発端は, 1990 年代初め, 北米自由貿易協定 (NAFTA) の批准に際し, 非貿易的関心事項 (労働・環境問題) が一大争点となったことにある。その後, 民主・共和両党はこの論点を巡って激しく対立し, クリントン政権は妥協点を見出すことができなかった。ブッシュ政権の成立後, 表-1 が示すように, 下院共和党の賛成票が増加したことで, 一括交渉権限法案は成立した。しかし, 得票差はごく僅かなものでしかなく, 二大政党間の党派対立も継続していることが分かる。

(2) 同権限は, 従来ファスト・トラック (fast-track) 権限と呼ばれていたが, ブッシュ政権では新たに TPA と名づけられた。本稿では, 両者をまとめる場合には一括交渉権限と呼称する。

表-1 一括交渉権限関連法案の投票結果

【下院での投票結果】

法案	日付	民主党		共和党		賛成票	反対票
		賛成	反対	賛成	反対	合計	合計
Reciprocal Trade Agreement Authorities Act (HR2621)	1998. 9. 25	29 (14%)	171	151 (66%)	71	180	243
Bipartisan Trade Promotion Authority Act (HR3005)	2001. 12. 6	21 (10%)	189	194 (87%)	23	215	214
Motion to Proceed to Conference (H. Res450)	2002. 6. 26	11 (5%)	199	205 (92%)	14	216	215
Trade Act of 2002 (HR3009)	2002. 7. 27	25 (12%)	183	190 (86%)	27	215	212

【上院での投票結果】

法案	日付	民主党		共和党		賛成票	反対票
		賛成	反対	賛成	反対	合計	合計
Motion to Proceed Reciprocal Trade Act (S. Res1269)	1997. 11. 5	26 (58%)	19	42 (76%)	12	68	31
Andean Trade Preference Expansion Act (HR3009)	2002. 6. 32	24 (48%)	25	41 (84%)	5	66	30
Dayton-Craig Amendment (SA3408)	2002. 5. 14	44 (88%)	6	16 (35%)	32	61	38
Request to Proceed to Conference (CRS6700)	2002. 7. 12	満場一致で賛成					
Trade Act of 2002 (HR3009)	2002. 8. 1	20 (40%)	29	43 (88%)	5	64	34

(注) () 内の％は、党内での賛成票の割合を示す。

(出所) Brookings Institution のホームページ

<http://www.brook.edu/comm/policybriefs/pb91_Fasttrack.htm>

(2004 年 5 月 31 日閲覧) より作成。

他方、8 年間の論争を経て、労働・環境問題についての通商政策上の取り扱い
は、ほぼ確定したものとなった。クリントン政権末期の 2000 年 10 月 24 日、ア
メリカとヨルダン自由貿易協定 (U.S.-Jordan Free Trade Agreement, 以下、
UJFTA と略す) に調印したが、この協定の本文には、アメリカが締結した貿易
協定としては初めて、紛争処理メカニズムも含めた労働・環境規定が存在して

いた。議会で UJFTA の審議が行われたのは 2001 年にブッシュ政権が成立してからだったが、大きな修正もなく、10 月に議会を通過した。つまり、政権側が一括交渉権限を取得していない状況で、労働・環境規定を本体に含んだ自由貿易協定が成立したのである。UJFTA の審議は TPA の審議に若干先行して進められており、これらの問題に関する「モデル協定」として、TPA 法案の議論にも影響を与えている。したがって、8 年間の論争を経て、アメリカの政府や議会では、労働・環境問題に関するある程度の合意が形成されたと考えられる。

このように、厳しい党派的对立が克服されないまま、妥当な「合意」に基づく一括交渉権限法案が成立したことを捉えて、アメリカ通商政策研究の第一人者であるデスラー (I.M. Destler) は、「最善の法案が最悪の決まり方をした」と評価している。それでは、彼の言う「最善の法案」とはいかなる「合意」であり、また、それはどのように「最悪」の過程を経て成立したのであろうか。これらを踏まえ、本稿では、労働・環境問題を中心とした論争の経過と、論争に関わった主要な政策主体であるクリントン及びブッシュ両政権や、民主・共和両党の主要議員の動向、さらにはシンクタンクの政策提言に焦点をあて、詳細に分析する。⁽⁴⁾ なお、叙述は以下のように進める。⁽⁵⁾ 【2】では、NAFTA における労働・環境問題の扱いについて検討する。【3】では、クリントン政権が、一括交渉権限の獲得に失敗する過程を分析する。【4】では、これを受けて、シンクタンクを中心になされた政策提言を整理する。【5】では、ブッシュ政権が交渉権限を獲得する

(3) Destler, "The Politics and Economics of Fast-Track", Address to the Friends of the Global Interdependence Center, University of Pennsylvania, Philadelphia, October 11, 2002. 2004 年 10 月 20 日に以下の URL より入手。

<<http://www.puaf.umd.edu/faculty/papers/destler/new.htm>>

(4) 通商法案に関しては、原則として、担当の委員会である上院財政委員会と下院歳入委員会の委員長が提出することになっている。法案は、両委員会での検討後、本会議での審議を経て採決に至る。上院案と下院案の内容が違う場合、両院協議会で調整され、再度、両院での採決にかけられる。議会での立法プロセスについては、中林美恵子「政策形成と委員会システム——米立法府における委員会・政党・スタッフの関係」*Policy Analysis Review* No.2, Pran-J, 2001 年, 及び、松原克美『対立の構図——クリントン大統領と議会』東洋出版, 1998 年, 239～292 頁, を参照されたい。

過程を検討する。

【2】 NAFTA と労働・環境問題の台頭

1980年代以降のアメリカでは、伝統的な保護貿易主義に加えて労働や環境、人権や文化といった社会的価値に対する貿易自由化の影響を問題視する議論が台頭してきた。これら「非貿易的関心事項」⁽⁶⁾が、初めて通商政策論争の表舞台に現れたのは、1990年代初めのNAFTAの批准に際してのことだった。当時のブッシュ大統領（George H.W. Bush）は、労働組合や環境保護団体などの強い反対に直面し、これらの問題への対応を約束した。しかし1992年の大統領選において、クリントン陣営は、共和党政権の対応が不十分であるとして、労働・環境問題に関する補完協定の締結を公約し、当選した。⁽⁷⁾そこで、クリントン政権は、

✓（5）多元主義的政治過程論に基づく従来の通商政策研究においては、行政府や議会、政党、さらには民間の関連団体——財界団体や労働組合など——の個別的利害とそれらの調整過程が詳細に検討され、合意形成の困難さが強調されてきた。代表的な研究としては、I. M. Destler, *American Trade Politics 3rd edition*, Institute for International Economics, 1995; 草野厚『アメリカ議会と日米関係』中央公論社, 1991年。宮里政玄『米国通商代表部（USTR）——米通商政策の決定と代表部の役割』ジャパントイムズ, 1989年, など。また、この困難さを、貿易自由化と保護主義の「トレード・オフ」問題と捉え、合意を調達するための多様な政策手段を分析した研究として、中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣, 1999年。

しかし、近年のアメリカ政治研究においては、これらの国家機関や関連団体に加え、政策アイディアの「生産工場」として、シンクタンクの果たす独自の役割も注目されるようになっていく。例えば、小池洋次『政策形成の日米比較』中央公論新社, 1999年。久保文明「米国民民主党の変容——『ニュー・デモクラット・ネットワーク』を中心に」『選挙研究』No.17, 2002年。中山俊宏「アメリカにおける保守主義台頭の力学——『アイディア』の戦略的動員」久保文明編『G.W.ブッシュ政権とアメリカの保守勢力——共和党の分析』日本国際問題研究所, 2003年, など。本稿ではこれらの研究も踏まえ、議会や行政府における通商政策の決定過程や政策手段の発展過程に加え、シンクタンクが提起した多様な政策提言を具体的に分析する。なお、アメリカのシンクタンクについては、さしあたり以下の文献を参照されたい。James A. Smith, *The Idea Brokers*, The Free Press, 1991（長谷川文雄, 石田肇, ポストン・フューチャー・グループ訳『アメリカのシンクタンク——大統領と政策エリートの世界』ダイヤモンド社, 1994年）, 横江公美『第五の権力 アメリカのシンクタンク』文藝春秋, 2004年。

（6）I.M. Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Institute for International Economics, 1999; Atsushi Yamada, “Between Regionalism and Multilateralism : New Dilemmas in U.S. Trade Policy”, *Working Paper Series* 01/02- No.5, IDE APEC Study Center, 2002

NAFTA 反対派を懐柔するために、個別のセンシティブ産業に対する救済策に加えて、労働・環境問題に関する補完協定を締結し、さらに、貿易調整支援 (Trade Adjustment Assistance, 以下, TAA と略す) を拡充した。ここではこれらのうち、NAFTA 補完協定と、TAA の拡充について検討する。⁽⁸⁾

【2-1】 NAFTA 補完協定⁽⁹⁾

NAFTA 補完協定は、1993 年 8 月に加盟 3 カ国間で合意し、1994 年 1 月、NAFTA 本協定と同時に発効した。同協定は、労働協力に関する北米協定 (North American Agreement on Labor Cooperation Between the Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States, 以下, NAALC と略す) と、環境協力に関する北米協定 (North American Agreement on Environmental Cooperation Between the Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States, 以下, NAAEC と略す) から構成されており、貿易協定である本協定とは異なり、議会の立法措置の不必要な行政協定とされ、その効力も国内法に劣後するため、議会による批准も実施されていない。

補完協定の趣旨は、加盟 3 カ国に対し、それぞれの国内法を遵守させることにある。そのために、次のような紛争処理メカニズムが設けられている。まず、3 ケ国の国民から、労働・環境法の実行に問題があるという申し立てがあり、これが適正なものとされれば、労働問題については労働問題協力委員会、環境問題については環境問題協力委員会のそれぞれの事務局が事実関係を調査し、それに

✓(7) クリントン陣営の通商政策に関する政策文書として、D・ホリー・ハモンズ「国際経済における戦略的成功を求めて」筑紫哲也監修『変革への提言』同文書院、1993 年。

(8) センシティブ産業に対する救済策も含めた懐柔策の全体像については、日本貿易振興機構海外調査部『米国の通商交渉におけるセンシティブ案件とその背景』2003 年、を参照されたい。

(9) 補完協定については、主に次の文献を参照した。福島栄一編著『NAFTA と日本企業への影響』日本貿易振興会、1995 年、183～221 頁。

基づいて各委員会の閣僚会議で解決が図られる。閣僚会議で解決できない場合、専門家評価委員会（Evaluation Committee of Experts）や仲裁パネル（Arbitral Panel）が設けられる。専門家評価委員会は調査報告書を閣僚会議に提出し、協議による問題解決が再度図られる。それでも同意が得られない場合、仲裁パネルでも検討され、被提訴国に制裁金（fine）が課され、さらに制裁金が支払われない場合、当該国に対する NAFTA の恩恵が停止される。

しかし当初から、補完協定に対する反応は芳しくなかった。第一に、労働組合や環境保護団体は、労働・環境問題が補完協定の中で取り扱われている点を批判し、関税や知的所有権など、他の問題と同格の通商交渉の議題として取扱い、本協定の中に含めるべきだとした。第二に、補完協定の規定は、加盟各国の労働・環境法の遵守を求めるものにすぎず、途上国メキシコの労働・環境基準の改善を目的としたものではない点も批判された。また、労働・環境規定の実行措置も、効力の弱いとされる制裁金であり、さらに表-2 に示すように、制裁金が課されるのは、11 の労働原則のうち 3 つのみでしかない点も批判された⁽¹⁰⁾。第三に、実行体制の不十分さ、とりわけ協力委員会が予算不足でほとんど活動できなかった点も指摘された⁽¹¹⁾。こうしたことから、労働組合や環境保護団体は、NAFTA によって米国の雇用や環境は悪化したとして、より強力な実効措置を伴った労働・環境規定や TAA の拡充を強く求めていた⁽¹²⁾。

(10) メキシコ側の抵抗により、団結権や団体交渉権、ストライキ権などの不履行に対する制裁金は課されないこととなった。Mary Jane Bolle, “NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate”, *CRS Report for Congress*, 97-861 E, Updated October 9, 2001

(11) Destler and Balint, *op.cit.* p.20

(12) Economic Policy Institute, Institute for Policy Studies, International Labor Rights Fund, Public Citizen’s Global Trade Watch, Sierra Club, U.S. Business and Industrial Council Educational Foundation, *The Failed Experiment: NAFTA at Three Years*, 1997

表-2 NAALCの労働原則

	委員会事務局の調査	専門家委員会の評価	仲裁パネルと制裁金
結社の自由、団結権の保護	○		
団体交渉権	○		
ストライキ権	○		
強制労働の禁止	○	○	
青少年に対する労働保護	○	○	○
最低労働基準	○	○	○
雇用差別の廃止	○	○	
男女同一賃金	○	○	
労働災害・疾病の防止	○	○	○
労働災害・疾病に対する補償	○	○	
移民労働の保護	○	○	

(出所) Kimberly Ann Elliott, “Fin(d)ing Our Way on Trade and Labor Standards?”, *Policy Brief* 01-5, Institute for International Economics, 2001

【2-2】 TAAの拡充

TAAとは、貿易自由化による損失を被った失業者や企業を対象とした雇用・産業調整政策のことである。⁽¹³⁾ 1962年通商拡大法の一部として制定され、①職業教育訓練の提供、②所得補償としての貿易調整手当 (Trade Readjustment Allowances, 以下, TRA と略す) の支給、③求職活動や転職に伴う手当の支給、から構成される。社会保障政策の一種ではあるが、支給の対象を、自由化に伴う損失補填に限定する一方で、対象となる産業については特定しない点に独自性がある。また、新たな産業構造への適応を促進することを目的としているため、自由貿易論の観点からも正当化される援助プログラムだとされている。なお、NAFTA 成立の際には、NAFTA 移行調整支援 (NAFTA Transitional Adjustment Assistance, 以下, NAFTA-TAA と略す) が新設された。NAFTA-TAA では、カナダ及びメキシコとの貿易による失業者だけではなく、そのいずれかの国への工場や雇用の流出によって失業した労働者にまで、支給対象が拡大された。

(13) TAAについては、主に以下の文献を参照した。中本前掲書, 57～76頁, 日本貿易振興機構海外調査部前掲書, 49～54頁。経済産業省『通商白書 2002』97～102頁。

これらの拡充にもかかわらず、TAA については、そもそも、比較優位を有する産業分野への移行促進策としては失敗しており、むしろ移行を遅らせているという批判がある。また、一般の失業者との区別をなくし、他の職業訓練プログラムと統合すべきだという議論も存在する。しかし TAA は、貿易自由化法案に対する政治的反対を和らげる役割をも果たしてきた。例えば資格申請の煩雑さなどから、受給対象者は労組の力が強い産業に集中している。また、表-3 からは、労組からの反対論の強かった NAFTA 成立以降、TRA の支出額や受給者数が増加傾向にあることが読み取れる。このように、TAA は、近年においては貿易自由化への支持を獲得するために不可欠の政策手段とされている。

表-3 TRA 支出額及び受給者数の推移

(100 万ドル、千人)

年	1991	1992*	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
支出額	116	43	51	120	145	160	188	151	199	239
受給者数	25	9	10	31	28	31	32	24	36	33

* 1992 年の TRA 支出額や受給者数は、TRA 適格者に対し、特別に失業補償が支払われたため、異常に低い数値になっている。

(出所) Committee on Ways and Means, *Green Book*, 2004 より作成。

【3】 クリントン政権期における審議

NAFTA 成立後、労働・環境問題は、アメリカの通商政策における最も重要な論点となり、民主・共和両党は激しく対立した。共和党側は、労働・環境問題を、ファスト・トラックの適用対象とすることに強く反対した。他方、民主党側は、これらの問題を通商交渉の議題とし、ファスト・トラックの適用対象にすべきだと主張した。さらに民主党内の強硬派は、より強力な実行措置である貿易制裁措置⁽¹⁴⁾の採用をも要求した。表-4 にあるように、1993 年から 1995 年にかけての 103 議会を除き、クリントン政権期の議会を支配していたのは共和党だった。

(14) これらの政策手段をめぐる論争については、【4】で検討する。

さらに、民主党内ではこれ以上の貿易自由化には反対する声も強かった。⁽¹⁵⁾したがって、政権が貿易自由化政策を進めるためには、共和党からの支持も含めた議会超党派の支持を調達する必要があった。

表-4 議会の勢力配置

会期（年）	下院（定数 435 名）			上院（定数 100 名）		
	民主党	共和党	その他	民主党	共和党	その他
103 (1993-95)	258	176	1	57	43	0
104 (1995-97)	203	231	1	48	52	0
105 (1997-99)	207	227	1	45	55	0
106 (1999-01)	211	223	1	45	55	0
107 (2001-03)	212	221	2	50	50	0

（出所）阿部齊、久保文明『国際社会研究Ⅰ——現代アメリカの政治』放送大学教育振興会、2002年、130頁より作成

このような厳しい状況下で、ファスト・トラック権限の立法化は4回試みられた。最初の立法化は、それまで政権が保持していた交渉権限の延長を求めたもので、1994年に提出されている。次の試みでは議会側がイニシアティブを執り、1995年に法案を提出している。三回目の動きは、1997年にクリントンが始めたもので、議会との間で活発なやり取りがなされた。最後の動きは、1998年に議会のイニシアティブで進められた。以下では、103から105議会にかけて進められたこれらの審議をそれぞれ検討していく。⁽¹⁶⁾

【3-1】 1994年——ファスト・トラック延長提案

クリントン政権は、1988年包括競争力・通商法（Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988）の際に獲得されたファスト・トラック権限を、前の政権から引き継いでいた。この権限は、GATTウルグアイラウンドの実行法

(15) 民主党の有力な支持基盤である労働組合は、貿易自由化そのものに対する反対姿勢を強めていた。

案に限って 1994 年末までの延長を認められていたものであり、1994 年に入ると期限切れが問題視されるようになった。そこで同年 6 月、クリントン政権は、ウルグアイラウンド実行法案の一部として、ファスト・トラックの延長を議会に提案した。この提案では、比較的長期間（2001 年末までの 7 年間）有効で、適用される貿易協定を特定しない「統合された権限（unified fast track authority）」を求めている。労働問題については、7 つの「主要な貿易交渉の目的（principal trade negotiating objectives）」の 5 番目で言及されており、「国際的に認知された労働基準（internationally recognized labor standards）」の促進を謳っていた。また、環境問題については 6 番目の交渉目的とされており、環境保護と国際通商システムとの両立を改善するよう求めている。⁽¹⁷⁾ クリントン政権は、NAFTA 批判を強める労働・環境関連団体との関係を修復するために、労働・環境規定を提案に含める必要があった。⁽¹⁸⁾ 他方、これらの規定はごく控えめ、かつ曖昧なものでしかなかった。「国際的に認知された労働基準」が具体的に何を意味するのかは示されず、⁽¹⁹⁾ また、実行措置についても触れられていなかった。⁽²⁰⁾

しかし、共和党からの反発は強かった。クリントン提案に対し、上院共和党は

✓ (16) クリントン政権期におけるファスト・トラックの審議に関する分析としては、松原前掲書、Robert E. Baldwin and Christopher S. Magee, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Institute for International Economics, 2000; Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, Institute for International Economics, 1997; do., “Congress and Foreign Policy at Century’s End: Requiem on Cooperation?”, Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer ed., *Congress Reconsidered*, 7th edition, CQ Press, 2001; Charan Devereaux, “Fast Track Derailed: The 1997 Attempt to Renew Fast Track Legislation”, *Kennedy School of Government Case Program*, NR15-02-1660.0, 2002; Kimberly Ann Elliott, “(Mis) Managing Diversity: Worker Rights and US Trade Policy”, *International Negotiation*, No.5, 2000; Bart Kerremans, “The US Debate on Trade Negotiating Authority between 1994 and 1999”, *Journal of World Trade*, 33:5, 1999; James Shoch, “Contesting Globalization: Organized Labor, NAFTA, and the 1997 and 1998 Fast-Track Fights”, *Politics & Society*, 28:1, 2000; Craig VanGrassteck, “The Fast Track: A Long and Winding Road”, *Capitulos*, No 53, 1998. [3] ではこれらの分析にも依拠しつつ、通商問題の専門誌である *Inside US Trade* 誌を主な資料として、それぞれの審議を検討する。なお、これらの研究については最終章で検討する。

(17) “TEXT: Administration Fast Track Proposal”, *Inside US Trade*, June 21, 1994

(18) Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, pp.17-18

労働・環境問題を交渉権限の適用対象とすることに反対し、十分な議論を行うために、交渉権限をウルグアイラウンド実行法案から削除することを提案する書簡を発表した。この書簡には、共和党上院議員全員の署名があった⁽²¹⁾。さらに下院共和党も、①交渉目的から労働・環境問題を削除すべき、②一括交渉手続による米国の労働・環境法の変更を認めない、③貿易制裁措置の活用を認めない、⁽²²⁾という提案を行った。

上院財政委員会は審議そのものを拒否したため、政権側は下院歳入委員会との合意形成を優先し、交渉目的から労働・環境問題を削除する提案を行った。また実行措置についても、議会超党派の支持がなければ採用しないと述べた。⁽²⁴⁾8月、歳入委員会は、労働・環境問題を交渉目的に含まないファスト・トラック法案で合意した。⁽²⁵⁾

これに対し、民主党側は実行法案から交渉権限を削除する要求を強めた。⁽²⁶⁾財政委員会のモイニハン (Daniel Patrick Moynihan) 委員長も、交渉権限の削除を勧めた。これらの動きを受け、9月、政権は、交渉権限の延長を含む法案の通過は難しいと判断して、これを削除する決定を下した。⁽²⁷⁾

✓ (19) クリントン政権は GATT や WTO の場で、労働者の権利の改善を盛んに訴えていた。しかし、その具体的な目標はまだ明確になっていなかった。さらにこの提起には途上国からの反発が強く、WTO でこれらの議題を取り上げることになるのかどうかすら、まだ決まっていなかった。Elliott, *op.cit.*, p.108

✓ (20) ただし、当時の USTR 代表であるカンター (Michael Kantor) は、貿易制裁措置の採用を強硬に主張しており、共和党からの反発を招いていた。Devereaux, *op.cit.*, pp.11

(21) “Republican Letter on Fast-Track”, *Inside US Trade*, June 24, 1994

(22) “Rules Committee to Change Administration Proposal for Fast Track”, *Inside US Trade*, July 22, 1994

(23) “Moynihan Blasts Fast-Track Authority in Uruguay Round Bill”, *Inside US Trade*, August 5, 1994

(24) “Administration Offers New Fast-Track Concessions to Business, GOP”, *Inside US Trade*, August 12, 1994

(25) “House Ways & Means Approves New Fast-Track Negotiating Authority”, *Inside US Trade*, August 19, 1994

(26) “Pro-Labor, Environment Democrats Seek to Exclude Fast Track”, *Inside US Trade*, September 2, 1994

【3-2】 1995 年——共和党支配の議会と法案の作成

1994 年 11 月の中間選挙で民主党は歴史的な敗北を喫し、表-4 にあるように、上下両院で少数党に転落した⁽²⁸⁾。両院で多数党となった共和党は、財政および歳入委員会委員長の座も獲得し、議論のイニシアティブを握った。他方、政権側は、議会共和党からの新たな提案を待つ、と明言した⁽²⁹⁾。

1995 年 5 月、歳入委員会はファスト・トラック権限に関する公聴会を開催し、法案作成の準備に入った。しかし、労働・環境問題の排除を求める共和党と、政権及び民主党との溝は埋まらなかった。歳入委員会の共和党議員が作成した法案草稿では、交渉目的に労働・環境問題が入っておらず、さらに、交渉権限の適用範囲を、「貿易に直接関連する (directly related to trade)」規定に限定するとしていた⁽³¹⁾。共和党は、これらの規定によって、労働・環境問題を通商交渉の議題としないよう、通商交渉担当者の手を強く縛ろうとしたのである。共和党案は 9 月に歳入委員会を通過したが、民主党の反発が強く、本会議の通過は困難だとみられていた⁽³²⁾。そこで政権と下院共和党との間で調整が試みられたが、労働・環境問題の実行措置について、双方の意見はまとまらなかった⁽³³⁾。

こうした状況を踏まえ、11 月にドール (Robert Dole) 上院院内総務が交渉権限の更新に反対し、冷却期間を置くよう提案した。ドールは、まだ NAFTA やウルグアイラウンドの評価すら定まっていなのに、新たな貿易協定を必要とす

✓ (27) “Officials Acknowledge Fast Track May Be Dropped from GATT Bill”, *Inside US Trade*, September 9, 1994

(28) この歴史的な選挙の背景に存在するアメリカ政治の変化については、さしあたり以下の研究を参照されたい。久保文明「共和党多数議会の動向——その変化と衝撃」『国際問題』431 号, 1996 年。吉原欽一『現代アメリカの政治権力構造』日本評論社, 2000 年。

(29) “Kantor to Defer to Congressional Committees on Fast Track”, *Inside US Trade*, February 3, 1995

(30) “Kantor Still Backs Inclusion of Environment, Labor Goals in FTAs”, *Inside US Trade*, May 19, 1995

(31) “TEXT: Draft House GOP Fast-Track Bill”, *Inside US Trade*, August 4, 1995

(32) “Fast-Track Talks Between Administration, House Republicans Falter”, *Inside US Trade*, September 22, 1995. 同時に共和党は TAA の大幅な削減も狙っていたため、両党間の合意形成はより困難となっていた。

る理由が見当たらない、と述べた。⁽³⁴⁾ ドールの提案を受けて、下院共和党も法案の審議を停止した。

【3-3】 1997年——3つのファスト・トラック提案

1997年2月、再選されたクリントンは、その年の一般教書演説で、アジアおよび中南米諸国との通商交渉のため、ファスト・トラック権限の獲得を要請した。⁽³⁵⁾ これに対し、下院議長のGINGRICH (Newt Gingrich) は、労働・環境問題を取り扱わない権限の更新について、政権と調整する準備があると述べた。⁽³⁶⁾

こうした状況下で、当初、政権は議会との正面衝突を避けようとした。政権内部での議論では、交渉目的は大統領声明として発表し、法案では言及しないものとされた。さらに、貿易協定の実行に「必要または適切な (necessary or appropriate)」全ての国内法の変更に⁽³⁷⁾ 対し、ファスト・トラックを適用できるようにしようとした。このようにして政権側は、交渉権限の獲得を巡る厳しい議論を回避しつつ、自らの望む形で労働・環境問題を交渉議題とし、貿易協定に含めようとしたのである。しかし議会共和党は、このような迂回策をはねつけた。4月24日、バシェフスキー (Charlene Barshefsky) USTR 代表ら政府高官との会談で、共和党指導部はこの提案を拒否し、政権の考える労働・環境規定を含んだ交渉権限法案を審議すべきだと主張した。⁽³⁸⁾ 共和党の反対を受けて、政権側は予算案の審議を優先し、法案の審議を9月まで延期して、その間に妥協案を探る決定を下し

✓ (33) “Republicans, Administration Make Some Progress on Fast Track Bill”, *Inside US Trade*, October 13, 1995. 共和党は、労働・環境問題の議題化を検討することには賛成したが、実行措置として貿易制裁措置を用いることに反対した。しかし政権側は、あくまで制裁措置の採用を主張した。政権が妥協しなかった理由は、翌年の大統領選挙に備えて労働組合からの支持を確保するためだったとされる。Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, p.21.

(34) “Dole Opposition Spells Death for Fast Track Bill, Senate Aide Says”, *Inside US Trade*, November 10, 1995

(35) President Bill Clinton’s Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, February 4, 1997

(36) “Gingrich Suggests Softer Republican Stance on Fast-Track Authority”, *Inside US Trade*, February 7, 1997

(37) “TEXT: Administration Memorandum on Fast Track”, *Inside US Trade*, March 28, 1997

⁽³⁹⁾ た。夏の間、クリントン始め政権のスタッフは多数の民主党議員と接触し、労働・環境規定を明確な形で法案に入れずにすませるため、妥協の余地を探ろうとした。⁽⁴⁰⁾

9月16日、政権の一括交渉権限提案である1997年輸出拡大・互恵貿易協定法が発表された。⁽⁴¹⁾大統領提案では、まず、「全般的な貿易交渉の目的（overall trade negotiating objectives）」において、労働・環境問題については「貿易に直接関連し、市場機会を減少させるような諸外国政府の政策や慣行」に対応すべきとされた。さらに、主要な交渉目的として、WTOやILOを通じた労働基準の改善や、貿易と環境保護が両立可能であることを確実にするよう求めていた。これらに加え、「交渉者に対する指示」として、労働者や消費者の安全や環境面での利益の保護、関連法規の国内目的を考慮するよう求めていた。

直前まで共和党側との調整を進め、取り上げられる労働・環境問題を限定したにもかかわらず、共和党からの反応は好ましいものではなかった。⁽⁴²⁾下院共和党は、交渉目的と貿易協定の実行法案との関係が厳格でないと批判した。例えば大統領提案では、貿易協定の実行に「必要または適切な」国内法の変更に、ファスト・トラックを適用できるとしていた。このため下院共和党は、大統領提案は、実行法案作成時の柔軟性を確保するために作成された提案だとして反対した。⁽⁴³⁾また、上院共和党は、国内法の変更を求める労働・環境規定が含まれる可能

✓ (38) “Republicans Reject Informal Administration Ideas on Fast-Track”, *Inside US Trade*, May 2, 1997

(39) “Administration Decides to Delay Fast Track Until September”, *Inside US Trade*, May 23, 1997

(40) “Administration Considering New Policies to Win Passage of Fast Track”, *Inside US Trade*, August 1, 1997

(41) Export Expansion and Reciprocal Trade Agreements Act of 1997. 同提案のフルテキストは, “Text of Clinton Administration’s Fast-Track Proposal”, *Inside US Trade*, September 17, 1997.

(42) 本来は10日に発表する予定だったが、調整を延長した結果、共和党サイドに寄り過ぎた法案が作成される結果となった。VanGrassteck, *op.cit.*

(43) “House Republicans Preparing New Version of Fast-Track Legislation”, *Inside US Trade*, September 19, 1997

性や、他国に対し米国の環境基準を要求する可能性を問題視した⁽⁴⁴⁾。とりわけ、ILO に言及されていたことが、共和党議員の懸念を招いたのである⁽⁴⁵⁾。こうして、上下両院の共和党は、それぞれのファスト・トラック法案の作成を開始した。

10月1日、上院財政委員会は、1997年互惠貿易協定法案を提出した⁽⁴⁶⁾。上院法案 S1209 では、労働・環境規定が主要な交渉目的から外され、一括交渉手続が適用されない「国際経済政策の目的 (international economic policy objectives)」に挿入されていた。また、主要な交渉目的の一つである「規制的競争 (regulatory competition)」において、交渉参加国が不当な競争優位を得るために、既存の労働・環境基準を引き下げないように求めている。また、TAA 及び NAFTA-TAA を 2000 年 9 月まで延長することを認めていた。以上のように、S1209 は労働・環境問題に対して極めて抑制的な法案だったが、バシェフスキー USTR 代表は、「法案全てに賛成するわけではないが、政権の提案と概ね一致しており、超党派の支持を得られるものと考え」と肯定的に評価した⁽⁴⁷⁾。既に多くの民主党議員からは、大統領提案に対してすら反対の声が出されており、政権側としては共和党に歩み寄ることで支持を拡大するしかなくなっていたのである⁽⁴⁸⁾。

(44) “House, Senate Committees Prepare for Quick Action on Fast-Track Bills”, *Inside US Trade*, September 26, 1997

(45) この大統領提案でも「国際的に認知された労働者の権利の促進」は、主要な交渉目的の一つとされていた。しかし、この「権利」が具体的に何を意味するのか明らかにされていなかった。Kerremans によれば、ILO の中核的労働基準 (core labor standard) でもありえたし、ILO 協定で認められた全ての権利でもありえた。しかし米国は ILO 協定を一部しか批准していないため、後者の場合、米国の労働法の変更が必要となる恐れがあった。Kerremans, *op.cit.*, p.55-56. なお、中核的労働基準とは、①結社の自由及び団体交渉権、②強制労働の禁止、③児童労働の実効的な廃止、④雇用及び職業における差別の撤廃、の 4 つをさす。「国際貿易と中核的労働基準」『OECD 政策フォーカス』No.23, 2000 年 12 月。

(46) U.S. Senate, *Reciprocal Trade Agreements Act of 1997*, Senate Report 105-102, U.S. GPO, 1997. 以下、S1209 と略記。

(47) “Senate Finance Poised to Pass Fast Track without Labor, Environment”, *Inside US Trade*, October 1, 1997

(48) 議会民主党は、大統領が予算法案の作成に際し、共和党との調整しかなかったことを批判し、その報復として、交渉権限法案では反対の立場に回ったとされる。Devereaux, *op.cit.*, pp.34-35.

続く10月8日、下院歳入委員会も同名の法案を提出した。⁽⁴⁹⁾ 下院法案 HR2621 では、労働・環境問題は主要な交渉目的の一つとされ、他国が比較優位を得る目的で、既存の労働・環境規制を引き下げたり撤回したりしないよう求めていた。ただしこの規定は、健全なマクロ経済の発展と一致する国内法の変更を妨げるものではないとされていた。また、ファスト・トラック手続が適用されない「国際経済政策の目的」において、貿易協定と労働・環境問題との関連について考慮し、米国の締結する貿易協定が、他の政策目標を補完ないしは強化するように求めていた。また、労働者の権利の改善については ILO との協力を求めていた。さらに、TAA プログラムを2000年まで延長することを認めていた。

以上のように、HR2621の労働・環境規定は、大統領提案とS1209との中間的な位置にあった。すなわち、労働・環境問題が主要な交渉目的の一つとされている点では大統領提案と共通しているが、HR2621ではそれらの基準の改善ではなく、既存の労働・環境基準の引き下げ防止を目的としていた。また、国際経済政策の目的で規定された「労働者の権利の改善」についても、それはILOの中核的労働基準を指すものとされていた。⁽⁵⁰⁾

こうしたことから、HR2621は民主党の強硬な反対に直面した。既にゲッパート (Richard A. Gephardt) 院内総務は、歳入委員会の民主党議員に書簡を送り、HR2621は労働・環境問題を貿易協定の一部として適切に取扱っていないとして、法案に反対するよう求めていた。⁽⁵¹⁾ その後、法案は歳入委員会を通過したが、アーチャー (Bill Archer) 委員長は、大統領が民主党議員の十分な支持を獲得するまでは、本会議に上程しないとする書簡を発表した。⁽⁵²⁾ これらの圧力を受け、政権側もTAAの拡充プランを提示するなど、民主党からの支持を拡大するためのいくつかの提案を行った。⁽⁵³⁾ しかし、下院の通過に必要な票が集まらなかったた

(49) House of Representatives, *Reciprocal Trade Agreements Authority Act of 1997*, House Report 105-341, Part I, U.S. GPO, 1997. 以下、HR2621と略記。

(50) Kerremans, *op.cit.*, p.56-58.

(51) “TEXT: Gephardt Letter on Fast Track”, *Inside US Trade*, October 10, 1997

(52) “TEXT: Archer Letter on Fast Track”, *Inside US Trade*, October 24, 1997

め、大統領は11月10日に採決の延期を宣言した。⁽⁵⁴⁾

その後、政権は、包括的な交渉権限の成立は困難であると見て、NAFTA 拡大やアジア諸国などの論争的な地域を避け、チリなどとの二国間交渉に限定した権限や、特定の産業部門にのみ限定した権限の更新を示唆した。⁽⁵⁵⁾しかし分野別自由化に対しては、共和党指導部からの反対があった。問題の少ない分野のみに限定した権限を求められた場合、行政府との政治的取り引きがほとんどできなくなるためである。⁽⁵⁶⁾その後、政権からの強いイニシアティブもなく、この提案はほとんど立ち消えとなった。⁽⁵⁷⁾

【3-4】 1998年——共和党の党派的行動

クリントンは、1998年の一般教書演説でもファスト・トラック権限の更新を求めた。その際、諸外国が労働・環境基準を引き下げて不当な競争優位を得る恐れがあり、また、国内においては自由化による失業の増大に対応する必要があるため、労働・環境問題についての合意形成を訴えた。⁽⁵⁸⁾しかし、政権から議会への具体的な働きかけは、ほとんど見られなかった。⁽⁵⁹⁾

そこで、ギングリッチ下院議長は、ファスト・トラック更新のための行動を、夏から秋にかけて開始すると一方的に宣言した。しかし議会民主党は、11月の

✓ (53) “Archer Presses for Democratic Fast Track Support before Setting Vote”, *Inside US Trade*, October 24, 1997

(54) “TEXT: Clinton Statement on Fast Track”, *Inside US Trade*, November 11, 1997

(55) “Barshefsky Floats Possibility of Fast Track for Sectoral Deals Only”, *Inside US Trade*, December 5, 1997

(56) “House Republicans Speak Out against Sectoral Fast-Track Bill”, *Inside US Trade*, December 19, 1997

(57) ただしこれ以後、クリントン政権は、アメリカが競争力を持つ情報通信や金融サービスなどの分野で、「アメリカ並み（＝米国内法の改正を必要としない）」の自由化を求める分野別交渉への傾斜を強めた。Edward Gresser, “Fast-Track and Trade Policy in 2001: A New Look at an Old Debate”, *Policy Report*, April 17, 2001, Progressive Policy Institute

(58) President Bill Clinton’s Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 27, 1998

(59) “Clinton WTO Speech Does Not Signal New Push for Fast-Track Bill”, *Inside US Trade*, June 19, 1998

中間選挙前に政権を混乱させるための党派的行動とみなし、⁽⁶⁰⁾ 政権側も、十分な支持が獲得できないうちに法案を上程すれば他の懸案を進める妨げになるとして、非協力的な態度を取った。こうした状況を見て、上院共和党の方が、⁽⁶¹⁾ 懸案となっている貿易法案と交渉権限をパッケージ化して提出する動きに出た。こうして7月21日、1998年貿易・関税法が⁽⁶²⁾ 上院財政委員会を通過した。S2400は、アフリカやカリブ海諸国との特惠貿易法や、農産物の輸出拡大措置、TAA拡大なども含んだ包括的な貿易法案であるが、ファスト・トラック権限については昨年のS1209とほとんど同じ内容となっており、労働・環境規定には⁽⁶³⁾ ファスト・トラック手続きが適用されないことになっていた。

他方、下院での票集めは難航した。下院共和党指導部は、HR2621への十分な支持を獲得できなかったが、⁽⁶⁴⁾ そのまま採決を強行した。これには民主党の自由化賛成議員からも強い反発があった。⁽⁶⁵⁾ 9月25日、HR2621は180対243で否決された。⁽⁶⁶⁾

(60) “Gingrich Promises to Hold Vote on Fast-Track Authority in Fall”, *Inside US Trade*, June 26, 1998

(61) “Clinton Douses Hopes for Administration Effort to Pass Fast Track”, *Inside US Trade*, July 10, 1998

(62) Trade and Tariff Act of 1998。以下、S2400と略記。

(63) “Senate Finance Okays Bill with All Outstanding Trade Legislation”, *Inside US Trade*, July 24, 1998

(64) “Republican Whip Count Comes up Short on Votes for Fast Track”, *Inside US Trade*, September 28, 1998

(65) “Matsui Urges Delay of Fast-Track, As Leadership Vows to Press on”, *Inside US Trade*, September 28, 1998

(66) “Bipartisan Opposition Leads to 180–243 House Defeat of Fast Track”, *Inside US Trade*, September 28, 1998